O Viés Acadêmico na Educação Brasileira[1]

Simon Schwartzman

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é chamar a atenção para o forte viés acadêmico que tem sido um grande obstáculo à diferenciação do sistema educacional brasileiro e à melhora de seu desempenho. O texto tem sete partes, além desta introdução. A primeira parte, conceitual, discute a importância da diferenciação institucional e curricular na educação e mostra como ela tende a ser inibida pelo viés acadêmico que deriva do valor "posicional" da educação, além de seu valor como capital humano.

A segunda parte trata do ensino médio. Dada a grande heterogeneidade da população brasileira que chega a esse nível, exigir que todos façam o mesmo currículo de tipo acadêmico, sem abrir espaço para alternativas, significa na prática condenar a maioria ao fracasso. O viés acadêmico que impede a diferenciação vem dos equívocos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1988, que se contrapõe às evidências consolidadas por Cunha e Heckman sobre os processos de desenvolvimento intelectual e emocional a partir da infância e suas implicações para as políticas educativas em idades posteriores. Os trabalhos de Heckman e associados têm tido grande influência no desenvolvimento da educação pré-escolar no Brasil, mas suas consequências para o ensino médio, profissional e tecnológico não têm sido consideradas. A terceira parte faz uma crítica ao Exame Nacional do Ensino Médio, que, no seu atual formato, contribui para reforçar o academicismo e impedir a diferenciação do ensino médio brasileiro. A quarta e quinta partes tratam da grande dificuldade que o Brasil tem de desenvolver os segmentos de ensino técnico, de nível médio, e tecnológico, de nível superior, argumentando que a política mais recente do Governo Federal de criação de Institutos de Tecnologia pode significar um passo atrás, e não um progresso em relação a isso. A última parte trata da pós-graduação brasileira, mostrando que ela também acabou por desenvolver um sistema fortemente acadêmico, autorreferido e fechado em si mesmo, de qualidade heterogênea, e com pouco impacto em termos de desenvolvimento tecnológico e aplicações. A conclusão traz uma referência ao Processo de Bologna, que vem tornando a educação superior europeia muito mais diversificada e flexível, e concluindo que, apesar da importância crescente que a educação vem tendo nas políticas públicas, a discussão no Brasil tem sido muito tímida, mais voltada para melhorar incrementalmente o que temos, e muito menos para rever seus pressupostos e abrir novos horizontes; e que a consideração do tema do viés acadêmico pode ser uma oportunidade, quem sabe, para avançar nessas questões.

[1] Agradeço a Edmar Bacha, Claudio de Moura Castro e Reynaldo Fernandes pelas críticas e comentários à primeira versão deste texto. Este capítulo foi aceito para publicação em Pensamiento Educativo, *Revista de Investigación Educacional Latinoamericana* (PEL), Santiago de Chile, v. 48, n. 1, 2011.

2 VIÉS ACADÊMICO, DIFERENCIAÇÃO E BENS POSICIONAIS EM EDUCAÇÃO

O termo *academic drift* (que pode ser traduzido por deriva ou viés acadêmico) é usado na literatura especializada de educação superior para descrever a tendência das instituições de ensino em aumentar seu *status* imitando os modelos organizacionais e conteúdos das de mais prestígio, reduzindo assim a diversidade dos sistemas educacionais, que, em nome da igualdade, se tornam cada vez mais estratificados, hierarquizados e ineficientes (Neave, 1979; Rhoades, 1990). No Brasil esse viés não só ocorre de forma intensa, mas é consagrado em lei, do ensino médio à pós-graduação, com graves prejuízos para a maioria dos estudantes e da sociedade como um todo. O objetivo deste texto é discutir essa questão em relação ao ensino médio, ensino técnico profissional, ensino de graduação e de pós-graduação no Brasil.

Existem várias razões pelas quais a diversidade é importante (Van Vught, 2008). Primeiro, sistemas educacionais diferenciados são melhores para dar acesso à educação para estudantes com histórias e níveis diferentes de formação, dando oportunidades realistas de sucesso para a maioria. Segundo, ao proporcionar diferentes entradas e possibilidades de transferência, sistemas diversificados estimulam a ascensão social e econômica, criando um leque mais amplo de oportunidades e permitindo mudanças de percurso. Terceiro, sistemas diversificados respondem melhor às necessidades do mercado de trabalho, que requerem pessoas com diferentes tipos e graus de competência. Quarto, a diversidade atende às necessidades de reconhecimento social de diferentes grupos sociais, que ficam excluídos em sistemas unificados pautados nos padrões acadêmicos e de desempenho dos setores mais educados, que são geralmente também os mais ricos. Quinto, sistemas diferenciados permitem combinar a educação de elite com a educação de massas, atendendo a um público heterogêneo e às diferentes demandas do mercado de trabalho. Sem diferenciação, quando a educação se massifica os sistemas unificados acabam sendo pressionados a reduzir seus padrões de qualidade, nivelando-se por baixo e impedindo que instituições de excelência se desenvolvam e se mantenham. Sexto, sistemas diferenciados são mais eficientes, porque os objetivos de cada instituição ou setor são mais ajustados às características de seus estudantes. Finalmente, sistemas diversificados dão mais oportunidade para a experimentação e a inovação, que pode se dar em instituições e setores específicos, sem depender de grandes mudanças no sistema como um todo.

Se os benefícios da diferenciação são tantos, como se explica o viés acadêmico que leva os sistemas educativos à uniformidade? Parte da explicação tem a ver com o fato de que o valor da educação não depende, simplesmente, do que ela produz em termos de conhecimentos e competência, reconhecidos pelas pessoas como um bem em si mesmos e também pelo mercado de trabalho, mas também da posição relativa das pessoas em uma escala de prestígio e reputação. Essa escala de prestígio e reputação é mantida e estimulada pelas pessoas e instituições que nelas ocupam as posições mais altas, que todos os demais tentam emular.

A proposição de que a educação é um bem "posicional", geralmente atribuída a um texto de 1977 de Fred Hirsch (Hirsch, 1977), tem servido de contraponto às teorias de capital humano que predominam na literatura econômica sobre a educação.[2] Para Hirsch, a educação teria uma dimensão absoluta, cuja qualidade aumenta com bons estudantes, bons professores, boas instalações e assim por diante: e uma dimensão relativa, segundo a qual a qualidade consiste na diferença entre os níveis educacionais de uns em relação aos obtidos pelos outros. Isso o leva a concluir que, na medida em que a educação é um mecanismo de seleção, a possibilidade de que todos avancem é uma ilusão. O mesmo valeria para o mercado de trabalho, em que as oportunidades de bons empregos podem ser aumentadas melhorando a competência das pessoas, mas ao mesmo tempo distribui os que buscam trabalho ao longo de uma hierarquia de empregos, oferecendo diferentes condições de trabalho, renda e posição social. A dimensão absoluta se refere aos requisitos de desempenho de indivíduos, organizações e sociedades, e se expressa na maneira pela qual escolas, empresas e governos buscam cumprir seus objetivos melhorando a qualidade do ensino, melhorando a produtividade, as margens de lucro, e desenvolvendo a economia. A dimensão relativa, ou posicional, por outro lado, tem a ver com como cada um se coloca em uma hierarquia implícita ou explícita de prestígio, quando indivíduos, universidades e empresas buscam maximizar seu capital reputacional, um bem que é inerentemente escasso nesse tipo de competição e que tem grande importância para recrutar melhores estudantes e professores, colocá-los nas melhores posições no mercado de trabalho e atrair mais recursos de investimentos públicos e privados. Robert K. Merton, em 1968, já havia mostrado como na ciência opera o efeito bíblico do Evangelho de São Mateus, segundo o qual "ao que tem, dar-se-lhe-á, e terá em abundância; mas ao que não tem, até aquilo que tem lhe será tirado" e o mesmo efeito se observa na educação, e especialmente na educação superior (Merton, 1968).

A tese principal é que essas duas dimensões da educação, absoluta e relativa, podem estar em tensão, produzindo altos custos e ineficiência, sobretudo quando a dimensão posicional predomina. A disputa por posições de prestígio pode trazer benefícios, na medida em que estimula todos a competir por qualidade e desempenho. Mas pode levar também a grandes ineficiências, quando as pessoas se tornam sobrequalificadas ou com qualificações irrelevantes, porque se comparam umas com as outras, e não com as demandas externas do mercado de trabalho; quando os recursos se concentram demasiadamente no topo da hierarquia; e quando muitos se perdem no processo de competição pelas posições mais elevadas, deixando de buscar objetivos diferenciados e mais realistas próprios de sistemas diferenciados. Para evitar os efeitos perversos do viés acadêmico é necessário que outros atores além dos que já ocupam as posições de mais prestígio nas hierarquias estabelecidas, interessados nos diferentes produtos e resultados da educação, possam exercer influência e abrir espaço para alternativas.

---

[2] O que se segue é baseado em Brown, Phillip (2003).

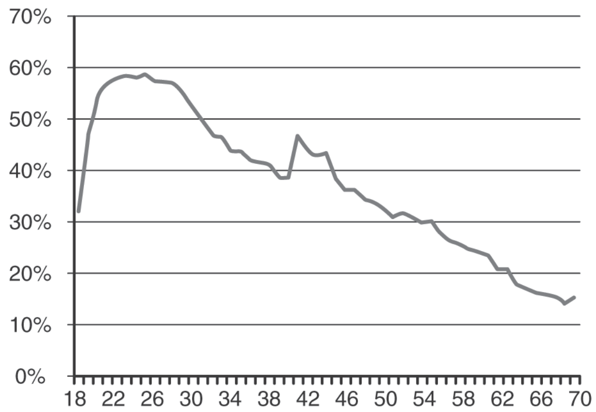
3 A CRISE DE QUALIDADE E O VIÉS ACADÊMICO DO ENSINO MÉDIO[3]

As avaliações mais recentes da educação brasileira, realizadas pelo Ministério da Educação através da Prova Brasil para o ensino fundamental, assim como pela OECD, pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), para os estudantes de 15 anos, mostram pequenos progressos que também ocorrem no ensino médio, que, no entanto, estão longe de ser satisfatórios e não garantem que haverá continuidade.[4] No ensino médio, as médias obtidas pelos alunos da 3.ª série em português nas escolas públicas evoluíram de 260 para 262 pontos entre 2005 e 2009, e em matemática, de 260 a 266. O consenso dos especialistas que acompanham esses números, através do movimento Todos pela Educação,[5] é que o mínimo requerido nessa etapa seriam 300 pontos em português e 350 em matemática. As notas médias do setor privado não são muito melhores, e, em 2009, somente 30% dos alunos em todo o país, dos setores público e privado, conseguiram o mínimo em português e 11%, o mínimo em matemática.

Essa é a situação dos que chegam até o final do ensino médio. A permanência de crianças e jovens na escola no Brasil é hoje muito melhor do que no passado, com quase 99% das crianças de 11 anos estudando. Aos 14, no entanto, essa participação já cai para 95%, aos 17 para 76% e aos 18 para 54% (dados da PNAD 2009). Dos jovens de 15 a 17 anos que deveriam estar no ensino médio, somente 49% lá estão, 33% ainda estão no ensino fundamental e 15% já abandonaram a escola. Aos 23 anos de idade, em 2009, 58% da população tinha obtido pelo menos 11 anos de escolaridade (que correspondem ao ensino médio completo na classificação utilizada pelo IBGE nas PNADs), 20 pontos percentuais a mais do que a geração anterior, hoje com 45 anos de idade (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1

% de pessoas com 11 ou mais anos de escolaridade, por idade



Fonte: IBGE, PNAD 2009.

---

3 Esta seção se baseia, em parte, em dois textos anteriores (Schwartzman, 2010a e 2010c).

4 A Prova Brasil consiste em exames de português e matemática aplicados a todos os alunos nos 5º e 9º anos das escolas do país acima de certo porte, de forma compatível com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de tipo probabilístico, aplicada também aos estudantes no final do ensino médio. Os resultados da Prova Brasil e do SAEB são combinados com dados de fluxo escolar no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

5 http://www.todospelaeducacao.org.br/.

A combinação dos dados de qualidade com cobertura indica que menos de 20% da população jovem brasileira está atingindo os níveis mínimos de competência em língua portuguesa (leitura e compreensão de textos) e somente 6% em matemática. Tais valores, considerados cada vez mais como mínimos também para o mercado de trabalho, colocam sérias indagações não só quanto às causas de serem tão baixos, mas, sobretudo, sobre o que fazer para melhorá-los.

As causas, como evidenciado nos textos de Fernando Veloso e Naercio Aquino Menezes Filho neste volume, começam com a precariedade da educação pré-escolar, e continuam ao longo dos oito ou nove anos do ensino fundamental. Além de diferenças individuais em motivação e tipos de inteligência, os estudantes chegam ao ensino médio com limitações e atrasos que vão se acumulando ao longo dos anos. Resumindo uma grande literatura sobre o tema, Flávio Cunha e James Heckman escrevem que "qualquer análise do desenvolvimento humano precisa considerar três observações bem estabelecidas sobre habilidade. A primeira observação é que habilidade faz diferença. Um grande número de estudos empíricos documentam que a habilidade cognitiva é um importante determinante de salários, escolaridade, participação em crime e sucesso em muitos aspectos da vida econômica e religiosa (...). A segunda observação, estabelecida mais recentemente, é que as habilidades são por natureza múltiplas. Habilidades não cognitivas (perseverança, motivação, preferências intertemporais, aversão a risco, autoestima, autocontrole, preferência por lazer) têm efeitos diretos sobre salários (controlando por educação), escolaridade, gravidez adolescente, tabagismo, crime, desempenho em provas de habilidades e muitos outros aspectos da vida social e econômica. (...) A terceira observação é que a distinção entre natureza e criação (*nature versus nurture*) é obsoleta. Genes e ambiente não podem ser separados em modelos lineares que identificam a variância de cada modelo" (Cunha e Heckman, 2007).

As evidências apresentadas por Cunha e Heckman sobre a importância da educação infantil e pré-escolar têm sido muito mencionadas no Brasil e utilizadas para justificar a expansão desses níveis iniciais que tem ocorrido nos últimos anos. No entanto, suas evidências sobre o que ocorre com o grande contingente de jovens que não se beneficiaram desses investimentos iniciais não têm sido consideradas. Essas evidências são, primeiro, que o desenvolvimento intelectual, medido pelos testes de inteligência (IQ) que avaliam a capacidade cognitiva, pode ser estimulado até 10 anos de idade, mas tal desenvolvimento cessa a partir daí. A segunda é que, quanto mais tarde é feito o trabalho de compensar os déficits de formação inicial, mais caros e menos efetivos eles se tornam. A terceira é que a intervenção tardia pode ter resultados importantes se orientada para competências não cognitivas, mas programas compensatórios em sala de aula para corrigir déficits cognitivos iniciais têm resultados medíocres ("*classroom remediation programs designed to combat early cognitive deficits have a poor track record*").

Isso coloca em questão a uniformidade do ensino médio no Brasil, assim como dos programas de educação de jovens e adultos (EJA), que pretendem fazer com que pessoas que abandonaram a escola recuperem, de forma acelerada, as mesmas competências e conhecimentos gerais que, por diferentes razões, deixaram de adquirir nas idades apropriadas. A

existência dessas diferenças, que têm forte correlação com variações econômicas, familiares, culturais e étnicas, é um tema central das discussões de política educacional nos Estados Unidos, em que o grande dilema é entre tratar a todos como se fossem iguais, deixando que as diferenças existentes acabem se impondo, ou reconhecer as diferenças e tratá-las como tais (Coleman, 1990; Gottfredson, 2005; Paige e Witty, 2010).

A maneira de lidar com esse problema no ensino médio é conhecida, embora não seja simples: abrir um leque de alternativas para que as escolas possam oferecer cursos diferentes e os estudantes possam trilhar caminhos de formação distintos, adequados à formação anterior que conseguiram ter e também a seus interesses. Isso não ocorre em países pequenos, ricos e muito homogêneos, como a Finlândia, em que praticamente todos os estudantes têm boa educação desde o início e acesso a uma formação mais abrangente e igualitária no nível médio, mas é a regra em praticamente todos os demais países. Na maioria dos países essa diferenciação se dá entre o ensino médio convencional, mais acadêmico, e o ensino profissional e técnico, que, na Austrália e Alemanha, por exemplo, inclui a maioria dos estudantes (ver Tabela 1).

TABELA 1 Porcentagem de alunos de ensino médio em cursos técnicos — países diversos

Austrália	40,5
China	18,6
Brasil	4,8
Chile	23,9
Bélgica	41,7
França	20,0
Alemanha	22,0

Fonte: Instituto de Estatística da UNESCO, 2008.

Reynaldo Fernandes, em seu texto, reconhece o problema, menciona as principais alternativas que outros países adotam para lidar com a questão (o modelo americano das "*comprehensive high schools*" e o modelo europeu de escolas técnicas e acadêmicas separadas), mas entende que nenhuma delas seria exequível no Brasil, concluindo que o melhor caminho para o país seria continuar apostando no ensino médio acadêmico que temos hoje, buscando torná-lo mais atrativo para os estudantes e enfatizando mais os conhecimentos e habilidades úteis para a vida. Existem de fato problemas sérios de custo para a criação de um sistema de ensino médio diferenciado como o americano, que também tem seus problemas, e não teria sentido criar um sistema escolar socialmente estratificado como os implantados na Europa décadas atrás e que hoje estão sendo objeto de crítica e revisão (Schwartzman e

Christophe, 2005); mas esses problemas não justificam a insistência em políticas que contribuem para acentuar o problema.

Os passos necessários para mudar essa situação, que não implicam custos imediatos, são acabar com a atual obrigatoriedade de um currículo de ensino médio sobrecarregado e uniforme, permitir que o ensino técnico e profissional se desenvolva de forma independente, dando acesso ao ensino superior onde couber, e descontinuar o Exame Nacional de Ensino Médio no atual formato, como única ou principal via de acesso ao ensino superior. O acesso ao ensino superior não deve depender de qualificações formais de um ou outro tipo, mas sim de competências que sejam específicas para cada tipo de formação, que possam ser avaliadas de forma separada. O próprio ensino superior, na medida em que se massifica, também precisa se diversificar, criando múltiplas vias de formação curta ou longa, mais acadêmica ou mais vocacional.[6]

A insistência brasileira em manter um ensino médio com tanta ambição, disfuncionalidade e ineficiência como o atual não se deve somente a uma questão de custos, mas faz parte da visão mais geral, que permeia todas as políticas sociais do país, de que todos devem ter acesso a todos os direitos e benefícios (no caso, os da formação acadêmica e seu desdobramento em cursos universitários futuros), mesmo que na prática isso signifique a exclusão e a frustração da maioria das pessoas. Em relação a custos, existe hoje um consenso de que os investimentos em educação devem aumentar significativamente, mas estes investimentos não deveriam ser feitos para reforçar os defeitos do sistema educacional que temos.

A legislação brasileira, no passado, previa a existência de diferentes tipos de ensino médio — o científico e o clássico, de preparação para as carreiras acadêmicas, e os ensinos industrial, agrícola, comercial e normal, entre outros, que deveriam colocar os alunos diretamente no mercado de trabalho. Com o tempo, essas diferenciações foram desaparecendo, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 terminou por liquidá-las de vez, ao estabelecer uma longa e detalhada lista do que todos os estudantes brasileiros deveriam estudar, incluindo "o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil" (§1.º), o ensino da arte (§2.º), a educação física (§3.º), o ensino da história do Brasil e de suas diversas etnias (§4.º) e língua estrangeira a partir da 5.ª série (§5.º). Além disso, o artigo 27 lista uma série de outros conteúdos associados aos valores de cidadania e orientação para o trabalho, enquanto o artigo 28 trata da especificidade do ensino nas áreas rurais. O artigo 32 detalha mais as competências a serem desenvolvidas no ensino fundamental, incluindo a "compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade", e o artigo 36 detalha alguns dos conteúdos requeridos no ensino médio, incluindo, no § 1.º, "I – domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna; II – conhecimento das formas contemporâneas de linguagem; III –

[6] O termo "*vocational education*" (educação vocacional) é usado internacionalmente para se referir aos cursos voltados de forma mais imediata para o mercado de trabalho, diferentemente dos cursos mais acadêmicos ou de formação universitária. No Brasil usam-se as expressões "educação técnica" para a educação vocacional de nível médio e "educação tecnológica" para a de nível superior, embora nem sempre esses cursos tenham efetivamente conteúdo técnico.

domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania". Finalmente, o §2.º desse artigo estabelece que "o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas", seja no próprio estabelecimento de ensino, seja em cooperação com instituições especializadas em educação profissional. Nos anos mais recentes, emendas parlamentares incluíram seis novos conteúdos obrigatórios, interpretando ao pé da letra a Lei de Diretrizes e Bases: filosofia, sociologia, artes, música, cultura afro-brasileira e indígena e direitos das crianças e adolescentes. Temas como educação para o trânsito, direitos do idoso e meio ambiente também aparecem como obrigatórios, e existem várias centenas de projetos de lei acrescentando outros conteúdos (Tupinambás, 2010).

Diante das enormes exigências da formação geral obrigatória, a permissão da LDB para a formação técnica é inócua. Essa legislação gerou dois efeitos perversos: a sobrecarga dos currículos escolares acadêmicos, sobretudo do ensino médio, e o sufocamento da educação vocacional, que só pode ser cursada de forma concomitante ou após o término do ensino médio convencional, ou então em cursos de educação não formal, como os proporcionados pelo Centro Paula Souza, do governo do estado de São Paulo, ou por instituições como o SENAI.

Hoje, o currículo regular do ensino médio exige que os alunos cursem cerca de 14 disciplinas diferentes, perfazendo cerca de três mil horas de estudo ao longo de três anos. O resultado é que, na grande maioria das escolas, todas as matérias acabam sendo dadas de forma rasa, burocrática e superficial, sem possibilidade de aprofundamento e formação verdadeira. Um dos principais programas do Ministério da Educação para esse nível é o Ensino Médio Inovador, de incentivos a escolas que satisfaçam determinados critérios de desempenho, mas que, apesar de uma retórica aparentemente inovadora, só abre espaço para que 20% da carga horária dos cursos seja oferecida fora da grade escolar convencional. Os estudantes que queiram adquirir uma formação vocacional precisam cumprir todas essas exigências formais e, além disso, cursar as matérias específicas de tipo técnico. Como não é possível que os estudantes optem pelos estudos técnicos no lugar do ensino acadêmico, e como os que conseguem terminar bem o ensino médio acadêmico são candidatos naturais ao ensino superior, não é de admirar que tão poucos estudantes busquem esse caminho. Em 2009, conforme o Censo Escolar do Ministério da Educação, havia 9,8 milhões de estudantes de nível médio no país, mas somente cerca de 850 mil em cursos técnicos regulares, uma proporção extremamente pequena se comparada com a de outros países.

4 A DISFUNCIONALIDADE DO ENEM

Essa tendência à uniformidade é agravada pelo Exame Nacional do Ensino Médio, o ENEM, que o Governo Federal tem tentado transformar no principal mecanismo de acesso ao ensino superior e, ao mesmo tempo, um padrão de qualidade e instrumento de reforma do ensino médio, combinando objetivos distintos que acabam conflitando entre si (Oliveira, 2010).

A maneira clássica de avaliar o que os estudantes aprenderam no ensino médio são as certificações de conhecimentos feitas por professores ou agências certificadoras externas, em

disciplinas selecionadas. São o *Abitur* alemão, o *Baccalauréat* francês e o *A-level* inglês, que servem como referência para as universidades em seus processos seletivos. Uma alternativa são os exames de competências mais genéricas, como redação, vocabulário, raciocínio lógico e matemático, que não estão associados a currículos específicos mas avaliam competências consideradas importantes para o prosseguimento dos estudos, como o *Scholastic Aptitude Test* (SAT) dos Estados Unidos.

Criado na década de 1990, o ENEM, em sua concepção inicial, buscava criar um padrão de referência de qualidade para os estudantes que terminam o ensino médio do país através de "uma única prova, multidisciplinar, com uma redação e 63 questões objetivas, baseadas numa matriz de cinco competências e 21 habilidades, não estando dividido, portanto, por disciplina, como é o caso da maioria dos demais exames" (Castro e Tiezzi, 2005). Na tentativa de torná-lo um exame que pudesse substituir os vestibulares universitários, em 2009, o Ministério da Educação, em negociações com as universidades federais, transformou o exame em uma verdadeira maratona, com 200 questões a serem respondidas em dois dias. O novo ENEM pretende avaliar os estudantes em quatro grandes áreas de competência (linguagens, códigos e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e suas tecnologias)[7] sem abrir espaço para opções, o que obriga os estudantes e as escolas de ensino médio a cobrir todo o currículo enciclopédico existente. Criado de forma precipitada, o ENEM tem tido problemas sérios de implementação, e suas provas têm sido muito criticadas quanto ao conteúdo. Pressionadas pelo Ministério da Educação, a maioria das universidades brasileiras admite hoje os resultados do ENEM como parte de seu processo de seleção, mas com pequeno peso nas instituições de mais prestígio, que não dispensam seus vestibulares.

Mais grave do que os problemas de implementação, no entanto, é a concepção por detrás desse exame unificado e enciclopédico, que dificulta a diversificação e melhoria da qualidade da educação média. Para reverter essa situação, seria necessário que os estudantes do ensino médio tivessem diante de si um grande leque de opções, da formação vocacional e técnica à formação científica ou humanista, e pudessem ser avaliados e certificados nas áreas profissionais e de conhecimento que escolhessem. As instituições de ensino superior, por sua parte, poderiam considerar os resultados dessas avaliações ou certificações, desde que houvesse reconhecimento da qualidade do trabalho das agências de certificação, conforme o perfil dos alunos que busquem. Um sistema de avaliação amplo e diferenciado como esse não teria como ser administrado pelo Ministério da Educação, que poderia, no entanto, ter o papel de certificar as agências certificadoras, que, como em muitos países, poderiam ser privadas ou públicas e administradas por governos estaduais, associações profissionais e empresas da área de educação. Exames como o SAT americano poderiam continuar a existir, mas seriam utilizados de forma variável e em combinação com outros exames e certificações de nível médio. A introdução de um sistema como esse, no entanto, requer uma nova visão a respeito da natureza e do papel da educação média na sociedade brasileira.

[7] http://www.enem.inep.gov.br/.

5 O VIÉS ACADÊMICO NA EDUCAÇÃO TÉCNICA E PROFISSIONAL

Nos anos 1980, o Governo Federal criou uma série de Centros Federais de Educação Profissional e Técnica — cerca de um por estado — a partir de antigas escolas de aprendizes e artífices que deveriam proporcionar educação técnica e profissional de nível médio. Como entidades federais, os CEFETs passaram a contar com recursos humanos e financeiros muito superiores aos das redes escolares estaduais e municipais. Neles só era possível entrar através de disputados exames de seleção (os chamados "vestibulinhos"), e assim se transformaram em vias de acesso para cursos universitários de prestígio. Com isso, eles deixaram de cumprir sua função inicial, que era a de formar técnicos de nível médio para o mercado de trabalho. Nos anos 1990 houve uma tentativa do Governo Federal de reverter essa situação, separando as vertentes técnicas e acadêmicas dos CEFETs, de tal maneira que os alunos pudessem escolher entre elas, e fazendo com que a vertente técnica, que não daria acesso ao ensino superior, ficasse destinada a pessoas que de fato buscassem uma inserção mais imediata em atividades de nível médio no mercado de trabalho.

Essa política encontrou forte resistência não só entre alunos como entre professores dos CEFETs cuja aspiração era se igualar, em termos de prestígio e carreira funcional, aos professores das universidades federais. Esse objetivo foi finalmente atingido no governo Lula, com a aprovação da Lei n.º 11.892, de 30 de dezembro de 2008, que criou 38 Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, juntando cerca de 100 instituições de ensino de diversos níveis. Segundo o *site* do Ministério da Educação, "são 38 institutos federais presentes em todos os estados, oferecendo ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Também integram os institutos as novas escolas que estão sendo entregues dentro do plano de expansão da rede federal. Essa rede ainda é formada por instituições que não aderiram aos institutos federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. São dois CEFETs, 25 escolas vinculadas a universidades e uma universidade tecnológica".[8] Os novos Institutos Federais são equiparados, para todo efeito, com as universidades federais, inclusive com a criação de centenas de novos cargos de reitor e de direção superior. A diferença é que podem também continuar proporcionando ensino técnico de nível médio concomitantemente ao ensino convencional.

A criação de um conjunto de instituições de nível superior dedicadas à formação profissional de curta duração, de inserção mais rápida ao mercado de trabalho, seria uma evolução importante no Brasil, onde a maioria dos cursos superiores é de quatro anos ou mais. A legislação brasileira prevê a existência destes cursos, que recebem a denominação "cursos tecnológicos", mas eles são considerados de pouco prestígio e baixo valor de mercado, e por isso são pouco procurados. No censo do ensino superior do INEP de 2008, foram encontrados 5.155 mil estudantes em cursos presenciais, dos quais somente 412 mil estavam em cursos tecnológicos, 84% dos quais em instituições privadas. Há uma tendência de crescimento, mas a partir de níveis muito baixos. Os CEFETs, enquanto isso, tinham cerca de 40 mil estudantes em nível superior. Não há nenhuma indicação de que os recém-criados Institutos Federais

8 http://redefederal.mec.gov.br/index.php.

venham a alterar de forma substancial essa situação. Existe um precedente que inspira preocupação, a USP Leste, um *campus* da Universidade de São Paulo criado em uma área carente de periferia da cidade de São Paulo, a Zona Leste, que teria por objetivo oferecer cursos de tipo vocacional e de curta duração de mais fácil acesso e não disponíveis no *campus* principal de Butantã. Vários anos depois de sua implantação, a USP Leste se aproxima cada vez mais da USP tradicional, por pressão de seus alunos e professores, todos querendo os benefícios do prestígio e reconhecimento dos cursos mais tradicionais da universidade mãe. Por outro lado, o Centro Paula Souza, também do estado de São Paulo, tem uma experiência muito mais promissora de ensino técnico e profissional. Isso indica que não é uma boa ideia fazer com que a mesma instituição proporcione cursos que requerem culturas e requisitos tão diferentes.

6 O VIÉS ACADÊMICO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação superior brasileira se expandiu bastante na última década, atendendo hoje a cerca de 6.148 estudantes em cursos de graduação e 330 mil em cursos de pós-graduação, segundo a PNAD de 2009. Existe uma explicação simples para esse crescimento, que são as grandes vantagens oferecidas pelo mercado de trabalho, sobretudo pelo setor público, para os portadores de credenciais de nível superior, como apresentado na Tabela 2. Essa tabela mostra os grupos de ocupação que têm mais de 100 mil pessoas com educação superior e compara, dentro de cada grupo, a renda mensal média dos que não têm educação superior e dos que atuam no setor público e no setor privado.

No setor privado, a renda média dos que têm educação superior é 4,2 vezes maior do que a dos que não a têm; no setor público, é 2,5 vezes maior, porque os salários no setor público são relativamente altos mesmo para os que não têm educação superior. A maior categoria de profissionais de nível superior é a de professores, cuja renda média não é muito alta se comparada à de algumas outras categorias, mas que ganham um prêmio substancial quando adquirem um diploma universitário e um emprego público.

TABELA 2 Renda média de todos os trabalhos por grupos ocupacionais com e sem educação superior, no setor privado e público(*)

Grupos de ocupação	Renda média				Total de pessoas		
	Sem educação superior		Com educação superior				
	Setor público	Setor privado	Setor público	Setor privado	Total sem superior	Total superior	Total geral
Profissionais do ensino (com formação de nível superior)	1.426,58	981,36	2.160,26	1.710,25	611.085	1.960.147	2.571.232
Profissionais das ciências biológicas, da saúde e afins	2.306,52	1.579,84	4.777,95	3.983,51	110.442	986.027	1.096.469

Continua

Continuação

Grupos de ocupação	Renda média				Total de pessoas		
	Sem educação superior		Com educação superior				
	Setor público	Setor privado	Setor público	Setor privado	Total sem superior	Total superior	Total geral
Escriturários	1.372,24	848,06	2.472,63	942,62	4.993.791	948.387	5.942.178
Gerentes	2.308,38	2.033,53	4.281,23	2.456,47	2.515.754	906.183	3.421.937
Profissionais das ciências sociais e humanas	1.658,36	1.522,98	5.537,73	2.435,67	424.990	818.837	1.243.827
Profissionais das ciências exatas, físicas e da engenharia	2.295,52	2.170,72	5.375,50	4.060,78	161.997	579.675	741.672
Técnicos de nível médio nas ciências administrativas	1.506,73	1.488,90	4.304,61	1.756,58	1.899.258	554.161	2.453.419
Profissionais das ciências jurídicas	4.286,10	1.159,78	8.632,86	3.452,04	79.339	523.746	603.085
Dirigentes de empresas e organizações (exceto de interesse público)	2.207,96	4.682,07	2.720,18	5.992,15	541.876	382.374	924.250
Trabalhadores dos serviços	828,57	525,70	2.597,03	532,78	18.305.433	314.256	18.619.689
Vendedores e prestadores de serviços do comércio	1.324,97	666,02	3.705,06	693,76	8.459.437	293.275	8.752.712
Comunicadores, artistas e religiosos	1.679,58	780,04	3.126,50	1.072,43	607.345	185.468	792.813
Trabalhadores de atendimento ao público	1.037,21	638,97	1.799,75	679,81	2.429.311	179.332	2.608.643
Técnicos de nível médio das ciências físicas, químicas, engenharia e afins	2.019,55	1.325,71	3.217,41	1.454,23	1.256.133	177.015	1.433.148
Professores leigos e de nível médio	1.043,27	643,33	1.501,58	714,59	1.010.355	131.773	1.142.128
Militares	1.883,77	1.995,02	3.852,91	2.245,54	608.744	126.172	734.916
Membros superiores e dirigentes do poder público	2.637,38	1.766,08	4.928,57	2.269,24	126.706	116.309	243.015
Técnicos em nível médio dos serviços culturais, das comunicações e dos desportos	1.211,44	984,68	2.794,86	1.170,64	389.336	103.943	493.279
Média total	1.295,11	737,19	3.267,20	3.099,00			

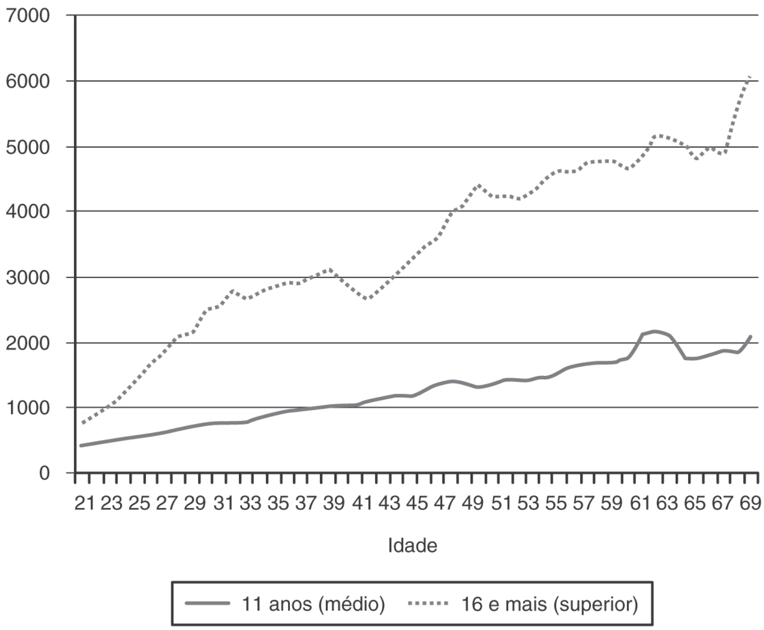
(*) ocupações com mais de 100 mil pessoas de nível superior

Fonte: PNAD 2009.

A outra vantagem do ensino superior é que, com ele, a renda cresce de forma significativa ao longo da vida, enquanto a renda dos que só completam o ensino médio cresce muito menos (Gráfico 2). Isso ajuda a explicar por que o ensino superior de curta duração, que no Brasil se denomina "sequencial" ou "tecnológico", praticamente não se desenvolveu. A tendência será de crescimento dos cursos tecnológicos, na medida em que ficar claro para seus alunos que os cursos não são um beco sem saída, mas permitem aproveitar os créditos e continuar estudando se a pessoa tiver interesse, motivação e oportunidades.

GRÁFICO 2

Renda média de todas as fontes, por educação e escolaridade



Fonte: PNAD 2009.

A política educacional do governo Lula para o ensino superior consistiu basicamente em ampliar o acesso ao ensino superior, seja através de cotas nas universidades públicas, seja com o ProUni, de compra de vagas no setor privado mediante isenção de impostos, seja com o programa ReUni, de estímulo financeiro para que as universidades federais abram mais vagas, seja, finalmente, com a criação de novas universidades federais. Entre 2002 e 2008, pelos dados do Censo do Ensino Superior do Ministério da Educação,[9] as matrículas dos cursos de graduação aumentaram em 46%. O setor privado aumentou em 57%, comparado a um aumento de 21% nas universidades federais, fazendo com que a participação do setor privado passasse de 70% para 75% das matrículas. O número de formados aumentou em 72%, e o aumento foi de 87% no setor privado e de 18% nas universidades federais. Diante desses

[9] Existem duas fontes de dados sobre o ensino superior no Brasil, o censo do ensino superior feito pelo INEP junto às instituições e a pesquisa domiciliar do IBGE feita por amostragem (PNAD). Os totais não coincidem integralmente; a pesquisa do INEP tem mais informações sobre cursos e instituições, e a PNAD mais informações de tipo individual.

números, fica claro que não são as políticas de inclusão do Governo Federal que explicam o crescimento, mas sim a capacidade de atendimento à demanda por parte do setor privado.

Também fez parte das políticas do governo Lula alterar o sistema de avaliação da educação superior que havia sido iniciado na década de 1990. Sem entrar nos detalhes mais técnicos dos instrumentos desenvolvidos para esse fim, discutidos em outra parte (Schwartzman, 2008a), basta dizer que essa avaliação não estabelece os padrões de qualidade considerados adequados para as diversas áreas de formação (por exemplo, qual é a qualificação mínima aceitável para um médico?), limitando-se a ordenar os cursos superiores e as instituições de melhores a piores; e não toma em consideração as grandes diferenças institucionais e os objetivos dos diferentes cursos de graduação, forçando todos a seguir os mesmos moldes, tanto em relação aos conteúdos ensinados quanto aos requisitos considerados necessários para a boa educação superior, que seriam os das universidades de pesquisa.

A ideia de que o ensino superior de qualidade deve ser necessariamente universitário e associado à pesquisa está consagrada na Constituição brasileira de 1988, que diz em seu artigo 207 que "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão". A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 reconhece que as universidades são somente parte de um sistema mais amplo de educação superior, gozando de autonomia que não é dada a outros tipos de instituição, e que para isso precisam cumprir certos requisitos de produção intelectual e ter uma fração importante de professores com doutoramento e em tempo integral; mas não diz quais seriam as funções específicas e os atributos desejáveis dos demais tipos de instituição.

Na prática, a educação superior brasileira, ao invés de convergir para o modelo único preconizado pela Constituição, se diferenciou cada vez mais, com um pequeno número de instituições mantendo as características de universidades e a maior parte, no setor público como no privado, dedicando-se quase que exclusivamente a atividades de ensino. Hoje a legislação reconhece a existência de universidades, centros universitários, institutos superiores e faculdades isoladas, mas esse reconhecimento não se traduz em uma diferenciação de currículos e de sistemas de avaliação de qualidade. As instituições públicas criadas por lei já nascem como universidades, e as privadas têm que ser aprovadas como tal pelo Ministério de Educação, com maiores ou menores dificuldades conforme a época. O fato de uma instituição ser ou não, formalmente, uma universidade diz pouco sobre o trabalho que realiza, e de fato a pesquisa e o ensino de pós-graduação de qualidade se concentram em poucas instituições da região centro-sul do país.

Isso, em si, não seria um problema — em todos os países a massificação do ensino superior levou a uma grande diferenciação entre as instituições, assim como à expansão do ensino superior privado, empresarial ou filantrópico, que no Brasil atende hoje a 75% da demanda. O problema está em que, embora na prática essa diferenciação tenha ocorrido, ela não é de fato reconhecida e legitimada, mantendo uma situação de viés acadêmico com sérias consequências para o país. No setor público, todas as universidades federais são consideradas iguais para efeito de remuneração dos professores, funcionários públicos em sua

grande maioria, com contratos de tempo integral e dedicação exclusiva, desempenhem ou não atividades de pesquisa e extensão universitária que justifiquem esse tipo de contrato. Essa situação torna o ensino superior público brasileiro extremamente caro, em termos de gastos por aluno, o que é ainda agravado pela gratuidade, que é a norma para as instituições públicas de ensino. Para o setor privado, a existência de uma avaliação centralizada baseada nos critérios do setor público dificulta que elas busquem atender de maneira diferenciada os estudantes que recebem — normalmente mais velhos, que trabalham durante o dia e não tiveram uma educação média de qualidade que os habilite para cursos superiores com maiores exigências acadêmicas. O resultado é que o ensino superior brasileiro entrega hoje ao mercado de trabalho, todos os anos, cerca de meio milhão de pessoas formadas cuja qualificação real é desconhecida e, muito provavelmente, precária, mas que se beneficiam das recompensas que o setor privado, e, sobretudo o público, ainda dá aos portadores de credenciais acadêmicas. Isso pode ser visto em parte na Tabela 2, pelo grande número de pessoas com educação superior que trabalham em atividades de nível médio, como escriturários e técnicos de nível médio, assim como pelo fato de que somente cerca de 20% das pessoas formadas em direito no país conseguem passar no exame da Ordem dos Advogados do Brasil.

7 O VIÉS ACADÊMICO DA PÓS-GRADUAÇÃO

Com cerca de 11 mil doutores formados e 32 mil artigos acadêmicos publicados anualmente em periódicos indexados internacionalmente,[10] o Brasil criou o maior sistema de pós-graduação da América Latina e um dos maiores dos países em desenvolvimento. Ao lado de suas virtudes, que são muitas, esse sistema padece de problemas de viés acadêmico semelhantes aos existentes na educação média e superior, o que faz dele um sistema voltado em grande parte para si mesmo, formando doutores que são em sua grande maioria contratados pelas próprias instituições que os formam, e com pouco impacto no desenvolvimento tecnológico e na transferência de conhecimentos para o setor produtivo e a implementação de políticas públicas (Schwartzman, 2008b; Schwartzman, 2010b).

Na maioria dos países, os mestrados são cursos de curta duração voltados para o mercado de trabalho; no Brasil, ainda predominam os mestrados acadêmicos, voltados para a qualificação de professores. As publicações científicas, embora tenham aumentado significativamente nos últimos anos, têm baixo impacto em termos das citações que recebem, valendo, sobretudo, como pontos para o sistema de avaliação mantido pela CAPES. A produção de patentes e conhecimentos transferidos para o setor produtivo é bastante baixa. Finalmente, nenhuma universidade brasileira figura entre as 100 melhores nos diversos *rankings* internacionais que buscam identificar as melhores universidades do mundo. É possível questionar esses *rankings* de muitas maneiras (Altbach e Balán, 2007; Salmi, 2009; Salmi e Saroyan, 2007), mas não há dúvida de que a ausência brasileira no cenário universitário internacional está associada, pelo menos em parte, ao provin-

[10] Estes e outros indicadores estão disponíveis no site do Ministério de Ciência e Tecnologia (http://www.mct.gov.br/).

cianismo da educação superior e da pós-graduação no Brasil, com poucos estudantes estrangeiros, grande dificuldade em contratar professores estrangeiros, impedindo a busca efetiva de talentos, e a política mais recente das agências financiadoras de pesquisa e pós-graduação de reduzir o apoio a estudantes brasileiros que queriam continuar seus estudos no exterior.

8 CONCLUSÃO

Os problemas derivados do viés acadêmico são só um dos aspectos de um quadro muito mais amplo de problemas da educação brasileira, mas que limita fortemente o que pode e deve ser feito para melhorar sua qualidade em seus diferentes níveis. Em todo o mundo, os países discutem e buscam soluções sobre como lidar com a massificação da educação em todos os níveis, em temas como o papel da educação acadêmica e vocacional, a educação compensatória e a educação continuada, os modelos de organização e diferenciação da educação superior e sua internacionalização, o papel do Estado e do setor privado no provimento da educação em todos os níveis, e dos vínculos e relações entre a pesquisa acadêmica e a pesquisa tecnológica. Na educação superior, os países europeus estão empenhados em um amplo movimento de reforma conhecido como "Processo de Bologna",[11] que busca, por um lado, estabelecer padrões de qualidade que possam ser aceitos e reconhecidos por diferentes países, permitindo a mobilidade de estudantes e de profissionais, e, ao mesmo tempo, criar um sistema extremamente flexível de estudos, com um nível inicial de três anos, de educação geral ou vocacional, seguido por um ciclo profissional de um a dois anos e um terceiro nível de estudos avançados de três a quatro anos, criando assim espaço para combinar a educação geral, a educação vocacional, a educação profissional e a formação científica e técnica de alto nível.

Em contraste, apesar da importância crescente que a educação vem tendo nas políticas públicas, a discussão no Brasil tem sido muito tímida, mais voltada para melhorar incrementalmente o que temos, e muito menos para rever seus pressupostos e abrir novos horizontes. A consideração do tema do viés acadêmico pode ser uma oportunidade, quem sabe, para avançar nessas questões.

[11] http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc1290_en.htm.